O contexto institucional e político da avaliação do Ensino Superior

Simon Schwartzman

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Da Universidade de São Paulo

O CONTEXTO INSTITUCIONAL E POLÍTICO DA AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR[*]

SIMON SCHWARTZMAN
Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

I- Tempo de avaliação.

A questão da qualidade surge como problema socialmente significativo quando os resultados ou produtos que se obtêm das instituições de educação superior deixam de corresponder às expectativas dos diferentes grupos e setores que delas participam; e, mais ainda, quando a frustração contínua destas expectativas começa a se tornar insustentável. No Brasil, como no restante da América Latina, as universidades foram sempre avaliadas pelos seus estudantes, professores e governos, em termos de sua relativa democratização para dentro e para fora, da politização ou alienação de seus alunos e professores, do prestígio social de seus diplomados, e da qualidade dos empregos que os formados conseguiam no mercado de trabalho. Nenhuma destas questões, no entanto, se referia diretamente à qualidade do ensino ou da pesquisa conduzidas no interior das instituições, e só raramente os conteúdos do que era ensinado ou pesquisado eram comparados com o que se fazia em outras sociedades ou regiões. Os resultados destas eventuais comparações tendiam a ser pouco satisfatórios, mas não haviam

[*] Trabalho apresentado ao Seminário sobre "Avaliação do Ensino Superior: Contexto, Experiências, Desdobramentos e Perspectivas", organizado pelo Núcleo de Pesquisas sobre Ensino superior da Universidade de São Paulo com o patrocínio do Ministério da Educação e da Organização dos Estados Americanos, São Paulo, 23 e 24 de novembro de 1989.

setores suficientemente fortes e motivados, no interior de nossas sociedades, para promover as mudanças necessárias.

Hoje o tema da avaliação está na ordem do dia, e o objetivo deste texto é identificar algumas das causas deste fato, assim como algumas de suas implicações para o sistema de ensino superior brasileiro. É importante assinalar, antes de tudo, que a introdução da temática da avaliação no contexto do ensino superior é algo bastante novo no contexto europeu e latino-americano, ainda que tenha uma tradição mais antiga no ambiente norte-americano. Na Europa, artigo recente fala do surgimento de um "*Evaluative State*", uma modalidade de governo que procura substituir os tipos mais tradicionais de controle burocrático ou planejamento "a priori" das atividades por mecanismos de avaliação *a posteriori*[1]. Em contextos com uma grande tradição de centralização administrativa, como na França, o desenvolvimento do "estado avaliador" é visto como uma forma de descentralizarão, que procura livrar as universidades dos controles formais e burocráticos do governo central, sem que elas deixem de ter que atingir padrões de desempenho estabelecidos pela sociedade mais ampla. Na Inglaterra, em contraste, onde existe uma tradição secular de autonomia dos sistemas universitários, e um "gentlemen's agreement' que se manteve por várias décadas entre as instituições acadêmicas e o governo, através do "*University Grants Committee*", a nova ênfase na avaliação é vista e de fato tende a assumir todas as características de uma intervenção muitas vezes desastrosa do governo no dia a dia das instituições acadêmicas. Em ambos os contextos, a introdução da avaliação tende a alterar as divisões tradicionais de poder entre ministérios e universidades, órgãos de direção e unidades acadêmicas no interior das instituições, e o papel de órgãos intermediários e de representação coletiva das instituições acadêmicas. Em todos os casos parece haver uma tendência ao reforço do papel das administrações centrais das universidades, colocando limites às tradições de autonomia plena das unidades acadêmicas. Na França, um dos resultados foi o surgimento de sistemas de "avaliação por pares" que fazem intermediação entre as universidades e governos; na Inglaterra, ao contrário, um dos principais resultados foi a desmoralização do U.G.C. As diferenças não são só, naturalmente, de contextos históricos, mas também ideológicas. Observa Guy Neave que a nova ênfase na avaliação que se observa na Europa decorre, em grande

---

[1] Guy Neave, "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise -- an overview of recent trends in Higher Education in Europe, 1986-1988", *European Journal of Education* 23, 1 and 2, 1988, 7-24.

parte, da massificação do sistema educacional, que coloca na ordem do dia a necessidade de proporcionar uma educação mais ajustada às demandas de um mercado de trabalho em mutação, coisa que as universidades tradicionais, mesmo as de melhor qualidade, não estavam acostumadas a fazer. Esta urgência corre o risco de ser traduzida, como no caso da Inglaterra, em uma valorização extremada da lógica empresarial e de mercado. Levada ao limite, esta orientação acaba por ameaçar a própria possibilidade de os sistemas universitários continuarem seu trabalho acadêmico e de pesquisa, perdendo assim, a médio prazo, sua competência como centros de formação profissional; e isto sem falar no abandono ou deterioração dos campos de conhecimento sem valor de mercado mais imediato, mas que são fundamentais desde muitos pontos de vista, incluindo o da manutenção da qualidade dos sistema educacionais em todos os níveis.

Até recentemente, portanto, a avaliação era uma demanda relativamente marginal em nosso sistema de ensino superior. Para os estudantes, a obtenção de um título universitário assegurava seu acesso a posições bem remuneradas que, na realidade, já haviam sido garantidas antes mesmo de seu ingresso nas faculdades, por sua origem social privilegiada. O mercado de trabalho dificilmente requeria dos formados conhecimentos especializados, quer pela pouca sofisticação tecnológica das empresas, quer pela ausência de padrões externos de comparação. Sem pressões de um ou outro tipo, era de se esperar que as instituições de ensino terminassem por se acomodar. Não que não existissem, naturalmente, reclamações, descontentamentos e tentativas de melhoria. Mas, na falta de maiores incentivos, os resultados tendiam a ser pouco significativos.

Um esboço de reação a esta situação estagnada ocorreu no Brasil ao final da década de 50, e pode ser explicada por dois fatores relativamente independentes, ainda que simultâneos. O primeiro foi o surgimento, no interior de nossas principais universidades, de um pequeno grupo de professores dedicados de forma integral ao trabalho universitário, e que passaram a se constituir em um importante elemento de pressão para a mudança. O outro foi a ativação do movimento estudantil.

Tradicionalmente, os professores das universidades brasileiras sempre foram profissionais liberais - médicos, engenheiros, advogados - que dedicavam uma parcela pequena de seu tempo ao ensino. Uma cátedra universitária era sinônimo de prestígio e

reconhecimento, mas dificilmente de salários, condições efetivas e mesmo de interesse genuíno pelo trabalho científico. Nestas condições, a obtenção de uma educação voltada para a pesquisa e para a carreira universitária só se dava de forma fortuita - uma bolsa de estudos concedida por uma fundação estrangeira, um contato eventual com um professor excepcional, a vivência de uma experiência rara e isolada junto a determinado departamento ou laboratório. Ainda que poucos, os "jovens turcos" formados nestas condições fixaram uma liderança ativa no ataque à universidade tradicional, e na busca de um modelo mais condizente com os dias de hoje. Suas palavras de ordem era o fim do sistema de cátedra, a criação do regime de tempo integral, a implantação de programas permanentes de ensino e pesquisa nas universidades, e a abertura de seus portões para outros grupos sociais que pudessem, esperava-se, romper com o estancamento e acomodação de nossas escolas superiores tradicionais. Muitos destes professores acreditavam que, assim transformada, a universidade brasileira poderia se constituir em um centro verdadeiro de reflexão e conhecimento sobre os problemas econômicos e sociais do país, e seus professores mais qualificados teriam, assim, um papel político à altura dos conhecimentos científicos que vinham até então acumulando.

Era na reivindicação de um papel social e político mais significativo para as universidades que o ativismo dos "jovens turcos" se encontrava com o movimento estudantil. A politização dos estudantes é, sabidamente, um fenômeno antigo na América Latina, e nunca esteve relacionada necessariamente com demandas pela melhoria do ensino universitário, já que sua orientação foi sempre muito mais política do que propriamente acadêmica ou educacional. Sem pretender dar aqui uma explicação abrangente da politização estudantil da década de 50 e 60, é fácil perceber que ela se relaciona com a expansão havida no sistema universitário naqueles anos, e com o choque entre as aspirações crescentes de novas camadas que entravam nas universidades e as possibilidades ocupacionais, de prestígio e reconhecimento público que um diploma universitário aparentemente prometia. A existência de uma ideologia de modernização e racionalização do ensino superior do país, no entanto, deu por algum tempo conteúdo e direção às críticas que os estudantes dirigiam a suas instituições: seu elitismo, seu imobilismo, o conservadorismo político e intelectual da maioria de seus professores. Se uma universidade renovada desse um lugar mais significativo a seus professores, os alunos dele também se beneficiariam.

II – A Reforma de 1968

Todos sabemos que o resultado das pressões contra a universidade tradicional brasileira não foi a instituição com que tantos sonhavam. Muito tem sido dito sobre as vicissitudes políticas que afetaram nosso ensino superior a partir dos anos 60. Nem todos percebem, no entanto, a natureza das transformações pelas quais ela passou. Vale a pena resumi-las, a partir dos grandes ideais dos anos anteriores.

Do ponto de vista formal, a Reforma Universitária consagrou em lei muitas das reivindicações dos professores mais ativos e do movimento estudantil do período pré-64. A odiada cátedra foi abolida, e substituída pelo sistema colegiado de departamentos. A criação de institutos centrais, reunindo disciplinas que antes se repetiam por várias faculdades e cursos, foi feita com objetivo de reduzir a duplicação de esforços, e aumentar a eficiência das universidades. Foi introduzido o ciclo básico, como forma de dar aos estudantes uma formação geral antes da especialização profissional, compensando desta maneira as limitações do ensino secundário. Finalmente, a legislação consagrou a indissolubilidade do ensino, pesquisa e extensão, e estabeleceu o ideal de que todo o ensino superior do país se organizasse em universidades, e não simplesmente em escolas isoladas.

Mais importante do que as transformações legais foi o que ocorreu de fato com o ensino superior do país. A primeira grande modificação foi a abertura do ensino superior a um número muito maior de pessoas. Em 1960, menos de 2% das pessoas entre 20 e 24 anos estavam matriculadas em universidades; em 1970 este número havia aumentado para 5,2%, e em 1975 já alcançava a 11% (um número sem dúvida significativo, mas ainda pequeno se comparado com o de muitos outros países da América Latina ou da Europa).

Esta expansão se deu, em parte, pelo aumento forçado das vagas no sistema público; mas, principalmente, pela grande expansão do sistema privado. Como conseqüência, um dos principais objetivos da reforma de 1968, que era a unificação das escolas isoladas em universidades, tornava-se cada vez mais remoto. Enquanto isto, o sistema federal passava de um regime em que predominavam professores de tempo parcial para um outro em que predominavam os de tempo integral.

A reforma de 1968 supunha que a criação de um corpo de professores de tempo integral no sistema público seria baseada na criação de um novo nível de ensino no país, o dos cursos de pós-graduação, onde se formariam os novos professores. Na realidade, o que se observou foi que os cursos de pós-graduação não conseguiram formar professores capacitados na mesma velocidade com que as universidades preenchiam seus quadros. Financiados em grande parte com recursos oriundos de fora do setor educacional (FINEP, CNPq), os programas de pós-graduação tendiam a crescer muito mais em áreas de forte apelo científico e técnico do que naquelas aonde havia maior necessidade de formação de professores. Ao exigir titulação formal para a promoção de professores no sistema público, o governo terminou por estimular a criação de programas de pós-graduação de qualidade duvidosa. As dificuldades salariais do início dos anos 80, combinadas com a militância cada vez maior do professorado do sistema público por melhores salários, levaram ao progressivo abandono dos critérios de excelência acadêmica na concessão de regimes de tempo integral e dedicação exclusiva, assim como na efetivação e promoção de professores no sistema público.

Em síntese, a reforma de 1968 teve um efeito paradoxal, cujas conseqüências ainda são sentidas de forma extremamente forte. Por um lado, consagrou um modelo idealizado de ensino superior, baseado nas "*research universities*" mais prestigiadas dos Estados Unidos; por outro, levou à expansão praticamente forçada e desregulada de todo o sistema, baseado principalmente em escolas isoladas, no ensino privado, e na criação de um professorado público de tempo integral sem maiores qualificações acadêmicas.

III. O Bolo de Noiva: a nova profissão acadêmica.

O resultado destes desenvolvimentos não planejados foi que o sistema brasileiro de ensino superior, no lugar de convergir para um modelo único como pretendiam os reformadores de 1968, passou a se constituir cada vez mais como um conjunto de camadas superpostas, cada uma delas oriunda de um momento determinado no tempo, e que coexistem como estratos em uma formação geológica complexa, ou como em um bolo de noiva. São estes estratos que hoje disputam, de forma nem sempre clara, o caminho que a universidade brasileira deve seguir, e os próprios critérios de sua avaliação.

A mais profunda destas camadas é formada pelas profissões liberais clássicas, sobretudo a medicina, o direito e a engenharia. A imagem da educação superior no Brasil, 20 anos depois da reforma de 1968, continua a ser dada principalmente por estas carreiras, que a maioria das outras trata de emular. Na perspectiva dos que vivem a educação superior desde este ponto de vista, a função principal das universidades deve ser a formação técnica e a iniciação dos estudantes nas profissões liberais. Os melhores professores, neste prisma, são os profissionais mais bem sucedidos, que dedicam parte de seu tempo ao ensino e transmitem a seus alunos seus conhecimentos, sua experiência e seu modelo de trabalho. A pesquisa científica tende a ocupar um lugar secundário mesmo nos melhores cursos profissionais, e em pelo menos uma das áreas, a do direito, praticamente inexiste. As exigências de educação secundária humanística ou científica, os processos de seleção por exames vestibulares rigorosos, os exames formais, as cerimônias de formatura, todos estes mecanismos, ao mesmo tempo em que zelavam de alguma forma pela qualidade do ensino, ajudavam a garantir que o número de formados não seria muito maior do que o de profissionais já existentes, que sua seleção se faria principalmente nos setores sociais mais altos, e que eles reproduziriam com bastante fidelidade os modelos profissionais de seus mestres. A reforma de 1968 procurou assestar um golpe mortal a este modelo, ao colocar a pesquisa científica no seu centro, a ao extinguir a cátedra tradicional. No entanto, a maioria das escolas profissionais mais prestigiosas conseguiu se adaptar às novas normas sem grandes transformações e perda de autonomia. A maior dificuldade, no entanto, veio da massificação do ensino, trazendo às universidades pessoas de origem social menos privilegiada, mulheres, pessoas mais velhas e vindas de um ambiente cultural sem nenhuma experiência prévia de educação superior, e levando à proliferação de cursos e carreiras que tratavam de copiar, ainda que de maneira imperfeita, os modelos e os benefícios das profissões estabelecidas. O resultado foi a inflação profissional, a desvalorização dos títulos e a desmoralização de muitas das práticas e rituais que caracterizavam o ciclo de vida nas academias. Para este estrato, a crise da Universidade brasileira é, sobretudo, a crise das profissões liberais clássicas, e é deste ponto de vista que sua liderança mais representativa se preocupa e se interessa por sua avaliação.

A camada seguinte, no tempo, é a formada pela pequena comunidade de pesquisadores e professores de pós-graduação que de alguma forma herdou os ideais acadêmicos dos "jovens turcos" dos anos 50 e 60, e que ganhou seu espaço e prestígio fora das estruturas tradicionais

do sistema universitário brasileiro, graças à ênfase posta nos critérios de excelência e qualidade científica. Foi para este setor, e com sua participação ativa, que foram criados os mecanismos de avaliação por pares do CNPq e da CAPES, que ainda hoje estabelecem os padrões de qualidade para o ensino pós-graduado e a pesquisa científica no país. Para estes, o problema da qualidade das universidades do país se traduz principalmente na ausência de condições adequadas para as atividades de pesquisa -- tempo integral para os professores, bibliotecas e laboratórios adequados, mecanismos de contratação e promoção baseados no desempenho científico, bolsas de tempo integral para os estudantes, programas de pós-graduação, etc.; e, em segundo lugar, pelas dificuldades que a pesquisa universitária encontra, por um lado, em permear o ensino de graduação, e, por outro, em colocar sua competência e seus produtos a serviço da sociedade mais ampla. O postulado da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão encontra neste setor sua defesa mais intensa. Segundo este ponto de vista, o professor universitário deve ser, sobretudo, um pesquisador, a transmissão efetiva do conhecimento não pode se dar de forma isolada de sua criação, e o desenvolvimento da capacidade de criação e pensamento autônomo por parte dos estudantes, ao invés da transmissão de conteúdos codificados e pré-definidos, é que deve ser a verdadeira natureza da educação superior.

Estas duas camadas estratigráficas divergem profundamente em suas concepções sobre a natureza da formação universitária e o papel de seus professores, mas compartem a visão das universidades como instituições relativamente pequenas e de alta qualidade. O mesmo não pode ser dito de uma terceira camada mais recente, que se formou como resultado dos processos de massificação: a dos professores de terceiro grau como grupo profissional.

Na universidade tradicional, o professor universitário é acima de tudo um membro de sua profissão de origem (médico, engenheiro, advogado, dentista) que faz do ensino uma atividade freqüentemente honorária; na universidade da pesquisa, os professores são em primeiro lugar membros de suas respectivas comunidades científicas. A expansão gradual dos contratos de tempo integral nas universidades públicas, combinada com a expansão das matrículas, levou ao surgimento de um corpo de professores cuja atividade principal é o ensino, que até então existia somente no nível de ensino básico e secundário. O surgimento deste novo estrato se explica, em parte, pelo próprio crescimento da educação superior, que

passou a necessitar de mais professores; em parte, como uma conseqüência da desvalorização do magistério secundário, fazendo com que os que pudessem buscassem trabalhar em instituições de terceiro grau; e também pelas próprias dificuldades do mercado de trabalho para os graduados, que puderam, desta forma, permanecer e garantir sua subsistência dentro do sistema educacional depois de formados; e foi facilitado, finalmente, pelas pressões dos setores mais orientados academicamente pela introdução dos sistemas de tempo integral e a eliminação dos sistemas de cátedra. Nas universidades públicas brasileiras, a percentagem de professores em regime de tempo integral chega hoje a mais de 75%, não chegando a 30% no setor privado. As semelhanças entre este novo professorado e os de nível médio são muitas. Trabalhando em uma instituição única ou dando aulas em duas ou três para complementar os salários, sem condições, formação nem motivação adequadas para o trabalho de pesquisa ou o acesso às profissões liberais mais bem remuneradas, estes professores tendem a se organizar sindicalmente e desenvolver uma capacidade de luta por seus interesses gremiais que adquire com freqüência a mesma intensidade e politização que caracterizava, no passado, os movimentos estudantis. Para este estrato, os problemas da qualidade científica ou profissional da educação superior são vistos como de segunda prioridade, a ser encarada depois de resolvidos os problemas mais urgentes, que são os de salários, estabilidade no emprego, direitos de aposentadoria, igualdade de direitos para todos e a garantia de mecanismos políticos que garantam sua presença participação em todas as decisões que possam afetar mais de perto seus interesses como categoria laboral.

IV. Os estudantes

Estratos semelhantes existem entre os clientes mais diretos da educação superior, os estudantes. A percepção dos professores de corte tradicional de que o ensino superior perdeu sua qualidade é compartida por muitos estudantes e suas famílias, que se dão conta de que a educação superior já não lhes proporciona a mesma garantia de trabalho e prestígio profissional como no passado. Para os grupos sociais mais privilegiados, as grandes universidades públicas começam a perder seu sentido como centros de formação e reprodução de elites, função que se restringe cada vez mais a algumas poucas carreiras e instituições que conseguem manter seus padrões de exigência e seletividade dentro do contexto mais amplo de

massificação, às quais se acrescentam algumas escolas profissionais privadas e de alto custo, e o estudo no exterior. Para os novos grupos sociais que agora acedem ao ensino superior, as expectativas de ganho absoluto são menores do que as das classes mais favorecidas, mas o valor relativo dos diplomas, mesmo inflacionados, ainda é bastante compensador, e justifica inclusive o pagamento de anuidades em instituições privadas, desde que dentro de certos limites. O gradual abandono das tradições e exigências pedagógicas mais rígidas é visto, sobretudo como uma virtude, ou seja, como a eliminação de procedimentos e exigências cuja relação com o título que se busca não é muito clara. Para estes setores, pelo menos em um primeiro momento, as tentativas de elevação dos níveis de qualidade do ensino são percebidas, sobretudo, como uma tentativa elitista e discriminatória de restringir seu acesso aos privilégios que antes eram limitados a uns poucos. O surgimento de um funcionalismo universitário organizado nos mesmos moldes que os docentes, mas ainda mais extremado em sua militância, foi um corolário que não se fez esperar demasiado.

Deve existir um limite, no entanto, para a desvalorização de títulos formais, de conteúdo cada vez mais vago, obtidos muitas vezes a um preço cada vez mais alto, e em profissões cuja semelhança com as mais tradicionais é cada vez mais remota. A primeira reação dos atingidos é tentar reduzir os custos -- mais subsídios, menos exigências, menores anuidades -- e garantir os privilégios -- salários mínimos profissionais, reservas de mercado, regulamentações profissionais detalhadas. A segunda reação é uma revalorização extremamente pragmática e a curto prazo dos conteúdos. A preocupação com a educação científica e humanística é substituída pela busca de habilidades e conhecimentos que possam ter um valor de mercado claro e imediato. Nesta perspectiva, a Universidade tende a ser vista como "muito teórica", "pouco prática" e "afastada da realidade", crítica que se dirige tanto ao que permanece das escolas profissionais mais antigas quanto às tentativas de modernizar as universidades pela via da pesquisa científica e da *scholarship* acadêmica. Um último e mais recente estrato, finalmente, é formado por pessoas interessadas em continuar e ampliar seus estudos fora dos formatos convencionais do ensino universitário. É um público em si mesmo muito diferenciado, que em muitos países atinge números que superam em muito o dos alunos regulares dos cursos superiores, o que está levando a profundas transformações no funcionamento interno das universidades, nos recursos pedagógicos que utilizam, e nas formas de relacionamento que estabelecem com a sociedade mais ampla.

V - Da descentralização e autonomia aos constrangimentos externos.

Todos os setores referidos até aqui fazem parte das instituições universitárias, como professores, pesquisadores, estudantes ou funcionários. Esta pluralidade e diversidade de motivações, culturas e interesses no interior dos sistemas universitários explica algo de sua tendência à descentralização, compartimentalização e autonomia, e a resistência generalizada a qualquer movimento que possa sugerir a imposição dos valores e preferências de um determinado segmento sobre os demais. Este caráter "achatado" das organizações universitárias é sem dúvida o mais adequado para instituições produtoras de conhecimento, que concentram sua competência na base de suas estruturas; mas costuma ser também o mais resistente à mudança e à inovação, quando fatores externos não agem sobre elas de forma incisiva.

Isto não significa que não existam expectativas externas sobre a qualidade da educação superior. Empresas que necessitam de pessoal qualificado se queixam quando os formados que contratam não têm a competência esperada; clientes de médicos, engenheiros e advogados ressentem quando são mal atendidos; famílias se frustram quando vêm que seus filhos não recebem educação adequada, e têm dificuldades em se empregar depois de formados. No entanto, o baixo grau de sofisticação tecnológica de grande parte do setor empresarial, a falta de organização e de padrões de comparação por parte de clientes e famílias dos estudantes fazem com que dificilmente estas expectativas se transformem em pressões articuladas sobre os sistemas universitários. O que ocorre, normalmente, é a busca de soluções individuais ou particulares -- as empresas formam seu próprio pessoal ou vão buscá-los em outras regiões ou mesmo no exterior, as famílias mais abastadas viajam quando necessitam de atendimento médico mais sofisticado, e assim por diante.

Em teoria, os governos deveriam ter políticas de médio e longo prazo para a educação em todos os seus níveis, que pudessem orientá-las para objetivos de interesse coletivo e que se pudessem se sobrepor aos interesses e motivações particulares de cada setor. Na prática, no entanto, governos tendem a ser extremamente sensíveis a demandas e contingências políticas de curto prazo, e dificilmente conseguem articular políticas mais globais, principalmente quando afetam grupos vocais e politicamente organizados como professores e estudantes universitários. Com raras exceções, as universidades são percebidas pelos governos não como

um recurso significativo a desenvolver e a preservar, mas como uma fonte potencial de dificuldades políticas que custa mais do que vale, e que requer um tratamento politicamente habilidoso e de curto prazo para que não se transforme em um foco de perturbação e de conflitos.

VII -- Os fatores de mudança

A existência de um número tão distinto de demandas e interesses contraditórios, o prestígio e as vantagens que o ensino superior ainda trazem, apesar das queixas, para seus professores e funcionários, as vantagens comparadas que os diplomas ainda produzem para os estudantes, a capacidade de ação política de docentes e funcionários, a baixa prioridade que as questões educacionais recebem dos partidos e líderes políticos, todos estes fatores convergem para manter a rigidez institucional de nossas universidades. E, no entanto, existem indicadores de que esta situação pode estar começando a se alterar.

O primeiro fator de mudança é, sem dúvida, o contraste entre o crescimento contínuo dos custos do ensino superior e o esgotamento das possibilidades de atendimento por parte dos governos. O crescimento dos custos se explica pelo aumento de estudantes e professores, como também pelos custos crescentes de instalações e equipamentos educacionais e de pesquisa. A crise fiscal dos governos federal e estaduais parece ser de longo prazo, e as percentagens fixadas pela Constituição e pelas legislações estaduais para gastos em educação não parecem que se alterarão muito no futuro próximo. A crise financeira da educação superior brasileira só não é maior porque, no passado, o setor privado cresceu muito, e absorveu a maior parte da demanda. Mas os custos da educação privada estão se tornando cada vez mais inacessíveis para sua clientela, que é geralmente de origem social mais baixa do que os que conseguem entrar nas universidades públicas. Enquanto isto, é provável que a demanda por educação superior continue a aumentar nos próximos anos, gerando um represamento que os governos terão que atender de alguma forma. Esta crise deverá forçar, a curto prazo, uma profunda revisão dos critérios de alocação dos recursos públicos para a educação superior, alterando os critérios de financiamento, subvenção e gratuidade, e introduzindo critérios de prioridade que hoje não existem.

O segundo fator de mudança é a falência do modelo profissional corporativista que hoje condiciona quase todo o sistema de ensino superior do país. O suposto de que todos os cursos terminam com um diploma nacionalmente válido, que garante uma posição fixa e protegida no mercado de trabalho, resiste cada vez menos à expansão e diversidade dos formados pelas universidades, à proliferação das profissões, e à própria dinâmica do mercado de trabalho, em função de mudanças tecnológicas sucessivas. Enquanto os diplomas em quanto "moeda" genérica perdem seu valor, a posse de diplomas específicos derivados de instituições de alto prestígio se torna cada vez mais valorizada. Os setores mais dinâmicos da economia valorizam também as habilidades específicas que as pessoas possam ter, de uso da língua nacional ou estrangeira, de uso de conceitos matemáticos e formais, de capacidade de relacionamento com o público, de iniciativa e criatividade, cuja relação com diplomas de um ou outro tipo é cada vez mais duvidosa.

Um terceiro fator se relaciona com a ampliação da gama de serviços que a sociedade tende a exigir, cada vez mais, das instituições universitárias. Além das atividades tradicionais de ensino e pesquisa acadêmica, universidades localizadas em regiões metropolitanas tendem a assumir um grande número de atividades que dificilmente caberiam no termo "extensão", e que vão da assistência médica e odontológica às populações vizinhas a convênios de transferência de tecnologia às empresas, passando por cursos de extensão e programas de ensino à distância para professores do ensino básico ou secundário.

Estes três fatores agem em conjunto no interior dos sistemas educacionais, perturbando os pactos implícitos de acomodação e não ingerência recíproca que costumam predominar em seu interior. A escassez crescente de recursos orçamentários, a busca de critérios mais adequados em sua distribuição, a obsolescência de práticas educacionais estabelecidas, o surgimento de novas demandas e fontes potenciais de recursos em um mercado muito mais amplo de interesses, tudo isto faz com que os setores mais dinâmicos das universidades tendam a se mover com mais determinação, questionando o seu entorno, aceitando com menos complacência a acomodação e a estagnação, e procurando novos caminhos.

VII - Os caminhos da avaliação

É esta inquietação que cria o contexto institucional e político para a consolidação das práticas de avaliação do ensino superior no Brasil. Trata-se, sobretudo, de uma oportunidade a ser utilizada, sem que exista qualquer garantia de que ela venha realmente a se efetivar. O Brasil, junto com a maioria dos países do continente latino-americano, não conseguiu ainda se adaptar às realidades do fim do século XX, e não há nenhuma certeza de que vá consegui-lo. O que podemos ter certeza é que esta adaptação não se fará sem uma mudança profunda em todo seu sistema educacional, incluindo o do ensino superior, e que a introdução de práticas regulares de avaliação é um elemento central indispensável para este processo. Neste novo caminho que pode se abrir parece ser importante assinalar três proposições que parecem ser centrais.

A primeira é que sistemas avaliativos estão longe de ser uma panacéia, ou um "jeitinho" tecnocrático para resolver as atuais dificuldades. Não se trata, na realidade, de passar de um problema para sua solução, e sim de escolher com que tipo de problemas queremos viver: se com os de um sistema educacional predominantemente estagnado e sem rumo, com as notáveis exceções de sempre, ou com os de um sistema educacional dinâmico, vivo e contraditório, em busca de seus caminhos.

A segunda proposição é que uma parte importante e essencial deste processo de avaliação é a discussão e a identificação das diferentes orientações, propósitos e objetivos das diversas instituições, setores e grupos que fazem parte deste complexo bolo de noiva que é nosso sistema de ensino superior. Não se trata, aqui, de propor uma grande discussão preliminar sobre objetivos, quem sabe em uma reunião do Conselho de Reitores ou da ANDES, nem de fixá-los em alguma lei de "diretrizes e bases", nem de esperar que eles emanem de pareceres iluminados do Conselho Federal de Educação. O que é importante é que a diversidade possa aparecer, que a pluralidade de objetivos e interesses que hoje se confundem possa vir a luz, e que cada qual possa ser avaliado em termos daquilo que se propõe. Um sistema universitário moderno deve ter lugar para a pesquisa científica, para a formação de professores de nível médio, para a formação de médicos de alto nível, para cursos técnicos especializados e de curta duração, para a assistência técnica às empresas, para o ensino das artes e para o questionamento crítico da sociedade pelo trabalho independente de

seus professores e alunos. Cada uma destas e outras atividades deve ser capaz de se sustentar em suas próprias pernas, e disputar com as demais o seu espaço.

A terceira, finalmente, é que, de uma forma ou de outra, o sistema educacional brasileiro, e particularmente seu setor público, será objeto de avaliações sucessivas pelos governos, pela opinião pública e pela sociedade nos próximos anos, e é melhor que ele se antecipe e tome seu destino em suas próprias mãos, antes que algum aventureiro o faça. Apesar de consagrada na Constituição, a autonomia universitária encontrará seu limite inevitável no controle que o Congresso e o Executivo têm sobre suas verbas, e na imagem que a sociedade como um todo tenha sobre o que as universidades fazem com seu dinheiro. Haverá cortes de verbas, projetos mais ou menos espetaculares vindos não se sabe de onde, tentativas de transferência dramática de recursos de um setor para outro, federalizações, estadualizações, privatizações de vários tipos. Na medida em que a comunidade universitária tiver uma avaliação clara e si mesma, do que vale, do que necessita e do que pode ou não fazer, ela terá melhores condições de conduzir ou pelo menos administrar as mudanças e pressões externas que inevitavelmente crescerão, ao invés de sofrer, simplesmente, sua conseqüências.

Existe um mecanismo consagrado em todo o mundo para isto, que é a única garantia que podemos ter de que o acervo de competência e experiência que temos acumulado e queremos ampliar em nossas instituições acadêmicas seja preservado: trata-se dos sistemas de "*peer review*", ou revisão por pares (algo muito distinto da chamada "auto-avaliação"), hoje já consolidados em nossas principais instituições de fomento à pesquisa científica, e que devem ir gradualmente se expandindo para o sistema universitário como um todo. Não se trata, mais uma vez, de uma panacéia. Sistemas de revisão por pares estão sujeitos à captura por oligarquias ou corporações de interesse, e trabalham muitas vezes com grandes margens de erro. Não existem, no entanto, mecanismos adequados que os substituam.

Uma última proposição se refere à natureza necessariamente diversificada e "achatada" das instituições educacionais. O "achatamento" significa que é nas bases das instituições -- nos departamentos, institutos e faculdades -- que se realizam suas atividades fim, onde se concentra sua competência, e são estas bases que devem participar de forma ativa dos processos de avaliação, como sujeito e como objeto. A diversificação significa que nem todos podem ou devem ser medidos pelos mesmos critérios. Não se trata de propor um critério para

São Paulo diferente do utilizado para o Nordeste, o que, entre outras coisas, é ofensivo para as universidades localizadas em regiões com menos recursos. O que se deve evitar é que instituições dedicadas à formação profissional sejam comparadas com outras dedicadas à pesquisa básica, ou uma terceira orientada para a formação do magistério. Dentro de sua vocação, possibilidades e área de competência, cada unidade de ensino, pesquisa e extensão do ensino superior brasileiro deve ser um centro de excelência, e por este parâmetro deve ser avaliada.